



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

דוח בחינת רגולציה חדשה (RIA)

**היקף חובת רישיון כריתה
והעתקה של עצים בוגרים**

פברואר 2017

עורך: ארז ברקאי, מנהל אגף יער ואילנות

תוכן עניינים

2 חלק א – הגדרת הצורך בהתערבות
5 חלק ב – בחירת שיטה רגולטורית
8 חלק ג – ניתוח חלופות לתוכן הרגולציה
12 חלק ד – סיכום
14 נספח א' – מתודולוגיה להכנת הדוח
15 נספח ב' – כימות עלויות הרגולציה הקיימת

חלק א – הגדרת הצורך בהתערבות

א. רקע

1. אחת ממטרות פקודת היערות ("הפקודה") היא לשמור על העצים הבוגרים בישראל, בין אם נטועים ביערות ישראל, ובין אם נטועים במרחבים האורבניים. הפקודה מגדירה מהו עץ בוגר, ומהם הכללים והתנאים הנדרשים לכריתתו. האינטרס הציבורי הרחב אותו הפקודה נועדה לקדם הוא שמירה והגנה על עצים ברחבי המדינה.
2. הפקודה מנוסחת כיום בצורה שהיא למעשה מטילה איסור גורף על כריתת עצים בוגרים בישראל ללא הנפקת רישיון כריתה, כולל עצים שהם מינים פולשים, הגורמים לנזקים אקולוגיים וכלכליים חמורים, או עצי פרי בשדות חקלאיים או עצי משתלה המיועדים להעסקה.
3. על פי סעיף 15(ג) לפקודה, רשאי השר, לאחר היוועצות עם הוועדה המייעצת לקבוע מקרים בהם לא נדרש להנפיק רישיון כריתה, לאחר שנבחן כי אין צורך ציבורי בכך, קרי, מקרים בהם לא תתרחש פגיעה בערכים אקולוגיים, נופיים, סביבתיים או היסטוריים. מקרים אלו יכולים להיות מוגבלים לאזורים ספציפיים בארץ, או למיני עצים ספציפיים.

ב. זיהוי הבעיה וסיבותיה

4. כאמור לעיל, כיום, כריתת מין פולש טעונה רישיון מפקיד היערות אשר נענית בחיוב. בנוסף, תהליך הגשת הבקשות לכריתת המינים הפולשים מהווה נטל ציבורי שאינו עולה בקנה אחד עם מטרות הפקודה העיקריות: שמירה על אילנות והתועלות הנובעות מהם.
5. יתרה מכך, נושא החרגת העצים הגדלים במשתלות למטרות מכירה לגינון אינו תואם את הרציונל העיקרי בפקודה והוא: הגנה על אילנות מוגנים ועצים בוגרים בשטח בהם הם נטועים. מטרת המשתלה היא לספק עצים לצורכי שתילה במקומות אחרים ולכן אין זה ראוי לחייב ברישיון העסקה או כריתה כל פעולה הכרוכה בהוצאת עצים ממנה ליעד כלשהו.

6. לבסוף, עצי מטע חקלאיים הניטעים בשטחי חקלאות למטרת גידול תוצרת חקלאית ונכללים בהגדרת עץ בוגר טעונים לכאורה רישיון לפי פקודת היערות בשל היותם עצים בוגרים.
7. החלפת זן או החלפת הגידול החקלאי בגידול אחר נובעים בד"כ משיקולי כדאיות הגידול לשלמו ניטע המטע ואינם מערבים שיקולים סביבתיים או ציבוריים.
8. החובה הגורפת מעוררת שני קשיים במישור העקרוני:
- 8.1 חובה לקבל רישיון גם כאשר מדובר בעצים שכריתתם או העתקתם לא תפגע באינטרס הציבורי;
- 8.2 הרגולציה מונעת כריתה של עצים שמזיקים למערכת הסביבתית ולכן הרגולציה עלולה לגרום לתוצאה ההפוכה מן התכלית שהיא נועדה לקדם.
9. להלן נתונים על כל אחת מן מהבעיות:
- 9.1 **מינים פולשים**. בשנת 2016, נכרתו למעלה מ-1,000 עצים שמופיעים ברשימת המינים הפולשים שהוצע לפטור מחובת הרישיון (בעיקר עצי שיטה למיניה). בסך הכל הוגשו כ-100 בקשות לכריתת עצים אלו. כל הבקשות שהוגשו אושרו.
- 9.2 **עצי משתלות**. חסרים נתונים על העתקת של עצי משתלות. עם זאת, מידי שנה ניטעים בישראל עשרות אלפי עצים, שמקורם במשתלות (למשל בכל פרויקט תשתית עירוני או בין-עירוני, ניטעים עצים). המשרד מעריך שבהינתן החלטה לאכוף את חובת הרישיון ולא להעניק פטור, יטופלו כ-1,000 בקשות בשנה.
- 9.3 **עצי מטע**. בשנת 2016 הוגשו כ-30 בקשות לכריתה או העתקה של עצי מטע. כיוון שמדובר על כריתה של מטע שלם, בקשות אלו יכולות להתייחס למאות עצים (ולעיתים גם ליום מאלף עצים בבקשה). כל הבקשות שהוגשו אושרו.

ג. סקירה בינלאומית

10. בוצעה סקירה של החקיקה הבינלאומית (באירופה, אוסטרליה, דרום אפריקה וארה"ב) לגבי המקרים בהם נדרש להוציא רישיון כריתה. מהסקירה עולה כי כמעט בכל המדינות לעיל נדרש להנפיק רישיון כריתה. בנוסף, נמצא כי באוסטרליה החוק אינו מגן כלל על מינים פולשים וקיים פטור מן החובה לרישיון כריתה למינים אלו.

ד. סיכום ביניים: הצורך ברגולציה

11. במצב הנוכחי תחולת הרגולציה רחבה מן הנדרש כדי להגן על האינטרס הציבורי ובחלק מן המקרים, התחולה הרחבה גורמת לתוצאה ההפוכה ופוגעת באינטרס הציבורי. הנתונים מלמדים שבפועל הבקשות לכריתה או להעתקה של עצים אלו תמיד מאושרות ולכן אין צורך בהליך הבירוקרטי של הגשת בקשה לרישיון ובחינה טרם מתן רישיון.

12. לאור הניתוח לעיל, יש צורך בהתערבות רגולטורית בכדי להתאים את תחולה הפקודה, כך שלא ייוצר נטל רגולטורי שאינו נדרש ובכדי שהאיסור לכרות עצים לא ימנע ביעור של מינים פולשים – אחרת התחולה הרחבה תגרום דווקא לפגיעה בסביבה.

יתרה מכך, יש צורך בהתערבות רגולטורית על מנת להוריד את הנטל המיותר המושטת על בעלי משתלות, או בעלי מטעים חקלאיים.

ה. תכליות ויעדים של הרגולציה המוצעת

13. מצב העולם הרצוי הוא להגן על מינים מקומיים מפני פגיעה מעשה ידי אדם (כריתה והעתקה) ומפני איומים סביבתיים כגון מינים פולשים. החרגת מיני העצים הפולשים מבקשת רישיון כריתה מקלה על הטיפול בהם בשטח ע"י גורמי המקצוע ועל צמצום השפעתם על מערכות טבעיות. בכך, יוכלו המינים המוגנים והעצים הבוגרים להתפתח בעוד שהטיפול במינים הפולשים המזיקים לפלורה המקומית לא יגזול בירוקרטיה חסרת תוחלת שיכולה להיחסך.

14. היעד לגבי מינים פולשים הוא הגדלת מספר העצים, מהמינים הפולשים שיפורטו בצו, שנכרתים בישראל.

15. היעד לגבי עצי משתלות ועצי מטע – המשרד לא יחייב ברישיון כריתה או העתקה של עצים שאינם חלק מן הסביבה הטבעית וצפויים מראש לכריתה או להעתקה.

חלק ב – בחירת שיטה רגולטורית

א. חלופה 1 – המצב הקיים: חובת רישיון לכל מיני העצים

1.א. תיאור החלופה

16. כיום, כל כריתת עצים, הגם שמיינים פולשים, מחייבת הוצאת רישיון כריתה. כמו כן, גם כריתת עצים במטעים חקלאיים והחלפתם בעצי מטע אחרים, או העתקת עצים ממשתלות מחייבת פנייה לפקיד היערות והנפקת רישיון כריתה.

2.א. תועלות

17. כלל ברור וחד משמעי, שמעניק הגנה גורפת לכל מיני העצים הבוגרים.

3.א. עומסים (נטל רגולטורי, עלויות ממשלתיות וכו')

18. הכלל הגורף מטיל נטל רגולטורי ובירוקרטיה על הציבור שמבקש לכרות או להעתיק עצים שמטעם מיועדים לכריתה או להעתיקה. פקידי היערות השונים, וכן האזרחים מבקשי הבקשה, נדרשים להשקיע זמן רב בהגשת הבקשה, ובטיפול, למרות שהתוצאה ידועה מראש, ואף הכרחית. בנוסף, הכלל עלול למנוע ולהפריע לפעילות מועילה כמו העתקת עצים בוגרים ממשתלות לבית הלקוח, או מאבק בנגע המינים הפולשים.

19. על מנת לכמת את העלויות הכרוכות בחובת קבלת הרישיון עבור קבוצות העצים לעיל, בוצע התחשיב הבא:

19.1. על בסיס הנתונים שהוצגו לעיל, סך הבקשות בשנה יעמוד על כ- 1,130 (100 לכריתת מינים פולשים, 30 לכריתת עצי מטע וכ-1,000 להעתיק עצי משתלות).

19.2. לפי הערכה, תהליך הגשת בקשה (לרבות יצירת קשר עם הגורמים הרלוונטיים במשרד, איסוף והגשת מסמכים) דורש ממגיש הבקשה כ-4 שעות עבודה. כיוון שאין קבוצת אוכלוסייה אופיינית שמגישה בקשות לרישיון כריתה, הוחלט להתבסס על נתון ממוצע, לפיו הערך הכלכלי של שעת עבודה הוא 84.6 ₪ לשעה.¹ לפיכך עבור מבקש הרישיון, העלות לטיפול בהגשת בקשה אחת היא 338 ₪. לכך מצטרפת אגרה בגובה 48 ₪ לכל בקשה.

19.3. בנוסף, משך הטיפול של פקידי היערות בבקשה עומד על שבע ימים. פקיד היערות נדרש לפרסם שבכוונתו להעניק רישיון כריתה ולאפשר לציבור להביע את עמדתו לפני הענקת הרישיון. לכן, לאחר השלמת הטיפול בבקשה יש להמתין 14 יום נוספים. לכן, סך זמני ההמתנה של מגיש הבקשה עומד על 21 יום לבקשה אחת.

19.4. סך העלות המשקית עבור מגישי הבקשות בתחומים לעיל היא 436,632 ₪ בשנה (אשר כולל הן את עלות העבודה והטיפול בהגשת הבקשה, והן את האגרה). זמן ההמתנה המשקי² לרישיונות אלו עומד על 23,730 ימים בשנה.

19.5. המשאבים הממשלתיים המוקדשים לטיפול בבקשות אלו נמדדים בזמן. זמן העבודה (נטו) הנדרש לטיפול בבקשה פשוטה עומד על כ-3 שעות, וזמן העבודה על בקשה מורכבת עומד על כ-6 שעות. בסך

¹ כימות זה מבוסס על הכנסה כספית ברוטו לשעת עבודה של בעלי משלח יד אקדמי. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "לוח 4 – הכנסה ברוטו לשכיר, לפי משלח יד (סיווג 2011), רמת השכלה ומין" (2014).
² טבלת התחשיב של עלות הרגולציה הקיימת מפורטת בנספח ב' לדוח.

הכול זמן העבודה הממשלתי המוקדש לטיפול בבקשות לרישיון כריתה של עצים ממינים פולשים עומד על כ-4,086 שעות עבודה בשנה, שהן כ-480 ימי עבודה.

20. חמור מכך, המשך המצב הקיים מקשה על ביצוע פעולות לביעור עצים ממינים פולשים: מנציח מצב של פגיעה מתמשכת בסביבה הטבעית, בתשתיות ובאינטרס הציבורי, למרות שהאינטרס הציבורי הוא לעודד ולהקל על הדברתם. העלויות שהוצגו לעיל משקפות רק את העלויות הבירוקרטיות הישירות אשר נובעות מן החובה לקבל רישיון.³ בנוסף להן, נגרמות עלויות נוספות: עלויות עקיפות ועלויות אלטרנטיבה (פעולות מועילות שלא בוצעו בשל החסם והעלות הרגולטורית, כמו כריתת עצים מזיקים). עלויות אלו מורכבות לכימות, אך יש להביא בחשבון שהן קיימות.

21. יש קושי רב בהערכה כלכלית של הנזק הסביבתי. הערכה כלכלית של הפגיעה של מינים פולשים בשירותי המערכת האקולוגית לא תמיד ברורה ונהירה, וגם גופים סביבתיים אחרים נזהרים מלנקוב בסכומים.

4. אינטרסים ציבוריים נוספים

22. השפעות סביבתיות:

22.1. מינים פולשים יכולים לגרום לנזק רב-ממדים למינים, למערכות אקולוגיות ולתהליכים טבעיים, כמו גם לכלכלה ולבריאות האדם. הנזקים סביבתיים יכולים לכלול: ירידה במגוון הביולוגי כתוצאה מתחרות והכחדת אוכלוסיות מקומיות טבעיות, פגיעה במגוון הגנטי וסכנה בשינוי המערכות האקולוגיות מבחינת הרכב המינים, פגיעה באקוויפרים ובאיכות המים.

23. השפעות כלכליות:

23.1. כתוצאה מן הפגיעה הסביבתית, מינים פולשים יכולים להוביל לנזקים כלכליים כדוגמת: עלויות עקיפות לחקלאות, יערנות, דגה ותעשיות אחרות, ואף לפגיעה בבריאות האדם. אלו השפעות ונזקים עקיפים שלא ניתן לכמת.

ב. חלופה 2 – פטור מחובת רישיון לקבוצה מוגדרת של עצים

ב.1. תיאור החלופה

24. הגדרת פטור למיני עצים או לעצים שלפי הנסיבות אין צורך להחיל עליהם את ההגנה הגורפת. הפטור יוענק לעצים בהתחשב בקריטריונים הבאים:

24.1. האם מדובר במין פולש, מה רמת הפלישה והאיום הסביבתי שהוא מטיל;

24.2. האם מדובר בעץ שמטבעו אינו זקוק להגנה מפני כריתה או העתקה ולכן אין אינטרס ציבורי לאסור על כך (למשל, עצים משתלה שמיועדים למכירה ולהעתקה לבית הלקוח).

ב.2. תועלות

³ בסעיף ההגדרות של החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014 בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי" הוגדרו המונחים הבאים: "עלות העמידה בדרישות הרגולציה – העלות הישירה הכרוכה בעמידה בדרישות התוכן של הרגולציה"; "עלות הבירוקרטיה – העלות הישירה הנובעת מתהליכי העבודה מול הרגולטור כגון חובות דיווח, הגשת בקשות וטפסים, קבלת רישיונות, זמני המתנה וכו'".

25. החלת הפקודה וההגנה רק על עצים שהרגולטור מוצא צורך להגן עליהם. בכל הנוגע למינים פולשים – מתן אפשרות להתמודד עם מינים פולשים ולהפחית את הסיכון הסביבתי.

26. בנוסף, חלופה זו תביא לחיסכון העלויות שתוארו במסגרת חלופה א' – למפוקחים, למשק ולרשויות הממשלתיות – כמפורט לעיל ובנספח ב'.

3.ב. עומסים (נטל רגולטורי, עלויות ממשלתיות וכו')

27. לחלופה זו אין עומסים.

4.ב. אינטרסים ציבוריים נוספים

28. השפעות סביבתיות :

28.1. שיפור משמעותי של ההתמודדות עם מינים פולשים וצמצום הפגיעה שלהם במערכת הסביבתית ובטבע במדינת ישראל.

ג. בחירת שיטה רגולטורית

1.ג. השוואת תועלות ועלויות של השיטות השונות

29. בחינת החלופות העלתה שהשיטה של חובת רישיון גורף אינה מביאה לתוצאה מיטבית. ראשית, היא מסכלת פעולות מועילות ורצויות – החל בביעור מינים פולשים וכלה בשתילת עצי משתלות. שנית, היא מטילה על הציבור עלויות בירוקרטיות ומחייבת השקעת משאבים ציבוריים, בהגשה ובטיפול בבקשות שכולן מאושרות ללא יוצא דופן.

30. לעומת זאת, מתן פטור מוגדר למקרים בהן חובת הרישיון אינה משרתת את תכלית הרגולציה, היא פתרון מדויק ומידתי יותר, שיביא לתוצאה טובה יותר: סביבתית וכלכלית.

2.ג. השיטה הרגולטורית הנבחרת

31. לאור הניתוח לעיל הוחלט שנכון לקבוע פטור שיחריג מקרים מוגדרים מחובת קבלת הרישיון. חשוב שהפטור יהיה חתום ומוגדר, כדי שלא לרוקן מתוכן את הפקודה ואת ההגנה על העצים בישראל.

חלק ג – ניתוח חלופות לתוכן הרגולציה

32. לאחר שהוחלט על שינוי השיטה הרגולטורית לפטור במקרים שאינם מצדיקים את ההגנה הגורפת שמעוגנת בפקודה, נבחו חלופות במישור המקצועי. הוועדה הגדירה מספר קריטריונים לפיהם יוגדרו מיני העצים ונסיבות בהם יינתן פטור מראש מתחולת הפקודה.

א. קבוצה 1 – מינים פולשים

1.1. תיאור

33. לעניין מינים פולשים, הוגדרו הקריטריונים הבאים לצורך הניתוח המקצועי של מיני העצים:

33.1. **רמת הפלישה של מין העץ ותפוצתו במדינת ישראל** – על מנת לפשט הצו, נקבע כי המינים הפולשים שיוחרגו יהיו בעלי תפוצה כלל ארצית, כך שלא יצטרכו להיות סייגים במתן הפטור לאזורים גיאוגרפים. בחירת המינים נעשתה כך, שאין עוררין בקרב חברי הוועדה כי מדובר במינים פולשים.

33.2. **יכולת הזיהוי של המין בעין לא מקצועית והבחנה בינו לבין מין דומה שאינו פולש** – על מנת להקל על האזרח, נקבע כי גם יש לבחור במינים אשר לא תידרש בחינה מקצועית של אגרונום על מנת לזהותו. כל זאת, על מנת לפשט התהליך, ולהוריד הנטל שבצורך בהיוועצות עם אגרונום או בוטנאי.

33.3. **היקף הדרישה לטיפול במין הפולש והמשמעות שתיגרם מהמשך ההגנה עליו** – ניתוח המשמעות הסביבתית של המשך ההגנה על אותו מין – היקף וחומרת הפגיעה בסביבה הטבעית, בתשתיות ובאינטרס הציבורי.

33.4. **פשטות: יכולת הציבור לפעול בהתאם להוראות הרגולציה** – על רשימת המינים להיות פשוטה ומובנת לכל אזרח. על כן נקבעו כללים ברורים וכמה שפחות מקצועיים, כדי שלא ישתמעו לשתי פנים.

34. במסגרת תהליך העבודה בוצעה סקירה של המינים הפולשים הקיימים בישראל. לגבי כל מין נערך ניתוח של המאפיינים השונים שלו, לפי הקריטריונים שהוגדרו. מטרת התהליך הייתה לזהות מינים פולשים שלפי ארבעת הקריטריונים לעיל ניתן להעניק פטור מלא מתחולת הפקודה לגביהם.

35. להלן רשימת מיני העצים הפולשים, שלאחר בחינה מקצועית לפי הקריטריונים לעיל, הוחלט לכלול בצו ולהעניק פטור מלא מכריתה שלהם. מינים אלו נפוצים מוגדרים כמינים פולשים בכל הארץ. במידה ולא ייכרתו, תפוצתם רק תלך ותגדל לעוד בתי גידול, הם יסבו נזק למערכות הטבעיות, וידחקו מינים מקומיים.

שם מדעי	שם עברי
Acacia longifolia	שיטה ארוכת-עלים
Acacia salicina	שיטת עלי-ערבה
Acacia saligna	שיטה כחלחלה
Acacia victoriae	שיטת ויקטוריה
Leucaena leucocephala	צחר כחלחל
Parkinsonia aculeata	פרקינסוניה שיכנית
Acacia cyclops	שיטה עגולת הזרעים

Acacia pycnantha	שיטה רבת פרחים
Acacia paradoxa	שיטה דוקרנית

36. במסגרת התהליך זוהו מינים פולשים נוספים, שלאור הקריטריונים נראה כי לא נכון לכלול אותם בפטור מלא. כך למשל, אין הצדקה לפטור מלא כאשר המין מוגדר פולש רק בחלק מאזורי הארץ. במקרים אחרים, היכולת לזהות את המין ולהבחין בינו לבין מינים שאינם פולשים מוגבלת. לכן הוחלט שלא לכלול מינים אלו במסגרת הצו, אלא לכלול אותם במסגרת טיוטת תקנות היערות, המתגבשת, וכך להעניק הקלות שונות – בהתאם למאפיינים של כל מין (רמת הפלישה, יכולת זיהוי, היקף הצורך לטפל בו, פשטות היישום). להלן רשימת המינים שנבחנו והוחלט שלא לכלול במסגרת הצו, אלא במסגרת טיוטת התקנות.

שם מדעי	שם עברי
Melia azedarach	אזדרכת מצויה
Ailanthus altissima	אילנתה בלוטית
Paraserianthes (=Albizia) lophantha	אלביציה משבלת
Tamarix ramosissima	אשל
Tamarix gallicia	אשל צרפתי
Washingtonia robusta	ושינגטוניה חסונה
Prosopis glandulosa	ינבוט בלוטי
Prosopis juliflora	ינבוט המסקיטו
Prosopis pallida	ינבוט חיזור
Prosopis velutina	ינבוט קטיפתי
Chamaecytisus proliferus	כמציטיסוס העץ
Myoporum tenuifolium subsp. montanum	מיאופורון
Myoporum laetum	מיאופורון מזהיר
Syzygium jambos	סיזיגיון ימבוס
Sesbania sesban	ססבניה מצרית
Sesbania punicea	ססבניה רימונית
Salix fragilis	ערבה שבירה
Ficus benghalensis	פיקוס בנגלי
Ficus benjamina	פיקוס בנימינה
Ficus retusa	פיקוס השדרות
Ficus religiosa	פיקוס קדוש
Schinus molle	פלפלון בכות
Schinus terebinthifolius	פלפלון דמוי-אלה
Schinus lentiscifolius	פלפלון מכונף
Populus alba	צפצפה מכסיפה
Populus deltaoides	צפצפה משולשת
Populus nigra	צפצפה שחורה
Robinia pseudoacacia	רוביניה בת-שיטה

Acacia podalyriifolia	שיטה ביצנית
Acacia karroo	שיטה חד-קרנית
Acacia daelbata	שיטה לבנה
Acacia elata	שיטה רמה
Acacia melanoxylon	שיטה שחורת-עצה
Acacia baileyana	שיטת ביילי
Acacia farnesiana	שיטת המשוכות
Acacia implexa	<אין שם עברי>
Acacia mearnsii	<אין שם עברי>

א.2. תועלות

37. בכל יום שחולף, עוד זרעים של צמחים פולשים מתפשטים ללא בקרה וגורמים להפצה של מינים אלו. הדבר כמובן עלול להוביל לתפוצה רחבה יותר של מינים אלו, אשר בעתיד תאלץ להשקיע משאבים רבים יותר על מנת לצמצם הפגיעה שלו בנוף ובסביבה.

38. הפטור מתחולת ההגנה שהפקודה העניקה יאפשר להתמודד עם המינים הפולשים ולמנוע את הפגישה שלהם בסביבה.

39. הפטור המוצע יצמצם את הנטל הן על הציבור והן על המערכת הממשלתית. המשרד מעריך שהחיסכון לציבור יהיה בהיקף של כ-40,000 ₪ בשנה ויחסכו למשק כ-2,100 ימי המתנה. בנוסף, צפוי חיסכון בזמן עבודה ממשלתית בהיקף של כ-300 שעות עבודה בשנה.

א.3. עומסים (נטל רגולטורי, עלויות ממשלתיות וכו')

40. אין.

א.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

41. השפעות סביבתיות:

41.1. שיפור הטיפול במינים פולשים ובהגנה על הסביבה והמינים המקומיים.

ב. קבוצה 2 – עצים בוגרים במשתלות

ב.1. תיאור

42. החרגת העצים הגדלים במשתלות למטרות מכירה לגינון נובעת מכך שקטגוריה זו אינה תואמת את הרציונל העיקרי בפקודה: הגנה על אילנות מוגנים ועצים בוגרים בשטח בהם הם נטועים. מטרת המשתלה היא לספק עצים לצורכי שתילה במקומות אחרים ולכן אין זה ראוי לחייב ברישיון העתקה או כריתה כל פעולה הכרוכה בהוצאת עצים ממנה ליעד כלשהו.

43. קריטריונים לתחולת הפטור: העץ נטוע במשתלה ומיועד לשתילה במקום אחר. כל עץ בוגר הנטוע במשתלה, יוחרג מן החובה לקבל רישיון כריתה או העתקה.

44. עשרות אלפי עצים שמקורם במשתלות ניטעים בישראל בכל שנה.

2. תועלות

45. הפחתת נטל רגולטורי ודרישה בהוצאת רישיון מבעלי המשתלות.

46. הפטור יצמצם את הנטל הן על הציבור והן על המערכת הממשלתית. המשרד מעריך שהחיסכון לציבור יהיה בהיקף של כ-380,000 ₪ בשנה ויחסכו למשק כ-21,000 ימי המתנה. בנוסף, צפוי חיסכון בזמן עבודה ממשלתית בהיקף כ-3,600 שעות עבודה בשנה.

3. עומסים (נטל רגולטורי, עלויות ממשלתיות וכו')

47. אין.

4. אינטרסים ציבוריים נוספים

48. אין.

ג. קבוצה 3 – עצי מטע חקלאיים

1. תיאור

49. עצי מטע חקלאיים הנטועים בשטח חקלאי למטרת גידול מסחרי אינם עולים בקנה אחד עם שיקולי הפקודה להגנה על עצים בוגרים ואינם עונים על הצורך הציבורי בעצם היותם עצים בוגרים שיש צורך ברישיון על מנת לכרות אותם. עצים אלו ניטעים בהתאם לצרכי ענף החקלאות. הם ניטעים באופן מלאכותי על מנת לגדל ולשווק תוצרת חקלאית ולכן הם אינם חלק מסביבתם הטבעית.

50. הקריטריון לתחולת הפטור יהיה שהעץ נשתל באופן מכוון לצרכי שיווק התוצרת החקלאית ממנו.

51. מדובר על מאות אלפי עצים, הפזורים באלפי שדות חקלאיים ברחבי הארץ. עצים אלו ניטעים לפי הכדאיות הכלכלית של הגידול החקלאי והם מוחלפים בהתאם לביקוש או לאילוצים אחרים.

52. במסגרת בחינת תוכן הרגולציה נבחנו הוראות משיקות וזוהה ממשק עם תקנות היערות (רישיון כריתה לעצי הדר ועצי אבוקדו) (הוראת שעה) התשע"ז-2016 ("תקנות עצי הדר ואבוקדו"). תקנות עצי הדר ואבוקדו אלו גובשו בכדי להתמודד עם הזיהום שמייצרות המפחמות הפועלות בשטחי הרשות הפלסטינית. עשן המפחמות יוצר זיהום סביבתי ומסב נזקים בריאותיים. עצי הדר ועצי אבוקדו משמשים באופן נרחב את תעשיית הפחמים בשטחי הרשות הפלסטינית. תקנות עצי הדר ואבוקדו נותקנו כדי לפקח על כריתת עצי הדר ועצי אבוקדו, בכדי לוודא שלאחר הכריתה העצים לא מועברים למפחמות.

53. על מנת למנוע סתירות בין הרגולציה המוצעת לבין תקנות עצי הדר ואבוקדו, נמצא שיש להחריג מן הפטור עצי אבוקדו ועצי הדר. החרטה זו תפחית את התועלת הצפויה מן הפטור, אך היא מתחייבת בשל הצורך בהרמוניה חקיקתית וכדי שלא לסכל את הוראות תקנות עצי הדר ואבוקדו.

2. תועלות

54. הפחתת נטל רגולטורי ודרישה בהוצאת רישיון מבעלי מטעים חקלאיים, כאשר העצים ממילא אינם חלק מן הנוף הטבעי אלא משמשים אמצעי ייצור. העצים ניטעים לצורך פעילות חקלאים ובמידת הצורך הם נעקרים כדי להחליפם בעצים או בגידולים אחרים.

55. הפטור יצמצם את הנטל הן על הציבור והן על המערכת הממשלתית. המשרד מעריך שהחיסכון הכולל לציבור יהיה בהיקף של כ-11,500 ש"ח בשנה ויחסכו למשק כ-630 ימי המתנה. בנוסף, צפוי חיסכון בזמן עבודה ממשלתית בהיקף כ-170 שעות עבודה בשנה. לצד זאת צריך להביא בחשבון שהחרגת עצי הדר ועצי אבוקדו מן הפטור תצמצם את היקף החיסכון לציבור ובזמן עבודה ממשלתית (קשה להעריך את היקף הבקשות לכריתת עצים אלו בעתיד, בשל הדינמיות של ענף החקלאות ובעיקר בשל הפיקוח ההדוק שיטילו תקנות עצי הדר ואבוקדו – אשר נועדו לצמצם את התמריץ לכרות עצים אלו כדי להעבירם לתעשיית הפחמים בשטחי הרשות הפלסטינית).

ג.3. עומסים (נטל רגולטורי, עלויות ממשלתיות וכו')

56. אין.

ג.4. אינטרסים ציבוריים נוספים

57. אין.

ד. בחירת תוכן הרגולציה

ד.1. החלטה לגבי תוכן הרגולציה

58. הועדה המייעצת התמקדה בדיוניה בשלושה מקרים שאינם עולים בקנה אחד עם מטרות הפקודה, וכי אין צורך ציבורי בקבלת רישיון לכריתתם או להעתקתם, בין השאר בשל סוג האילן המוגן או העץ הבוגר או מיקומו. הוחלט לפטור תשעה מינים פולשים של עצים, על-פי הקריטריונים המפורטים מעלה. כמו כן, הוחלט לפתור מרישיון כריתה מטעים חקלאיים ושתילי משתלות, שכן הם אינם עומדים בקנה אחד עם מטרות הפקודה, שהיא להגן על העצים הבוגרים בישראל.

חלק ד – סיכום

59. הפקודה קובעת איסור גורף על כריתה והעתקה של עצים בוגרים, אלא בכפוף לקבלת רישיון מראש. האיסור נועד להגן על העצים כמשאב סביבתי. בפועל, האיסור הגורף לא מתיישב עם פעולות כמו העתקת עצים ממשתלות ושינוי היעוד של מטעים חקלאיים. בנוסף, האיסור מונע התמודדות עם מינים פולשים. החובה לקבל רישיון מטילה עלויות על הציבור.

60. נמצא שיש לאמץ פטור עבור סוגי עצים שתכלית הפקודה אינה מתיישבת עם הגנה עליהם ובפרט על מינים פולשים.

61. עבודה מקצועית שאפיינה את קבוצות העצים השונות הגדירה שלוש קבוצות עצים שיש לפטור מן ההגנה ומן החובה לרישיון כריתה או העתקה: מינים פולשים, עצי מטע ועצים בוגרים במשתלות. לאחר ניתוח ודיון מקצועי בקבוצות אלה הוחלט לקבוע פטור מחובת הרישיון עבור שלוש קבוצות אלה.

נספח א' – מתודולוגיה להכנת הדוח

א. מתודולוגיה, מקורות וחומרים

1. הוועדה המייעצת לשר קיימה שמונה דיונים בנושא מתן פטור מרישיון.
2. בדיונים הועלה נושא המינים הפולשים כעיקרון מנחה להחרגת מינים מהצורך ברישיון. חברי הוועדה הסכימו כי ניתן להגדיר מינים שיוחרגו באופן מלא מהצורך ברישיון בכל גודל ובכל מקום גיאוגרפי. יש לבער מינים אלו ככל הניתן משום שהתועלת בהשאתם קטנה באופן מהותי מהנזק שהם גורמים לסביבה. הרעיון המרכזי אשר עמד לפני הוועדה הוא לתת תמריץ לגופים המעוניינים לכרות מינים פולשים שבצו ולפטור מדרישות הראויות להידרש במסגרת בקשה לרישיון כריתה לאילן מוגן. חברי הוועדה התבססו על מספר פרסומים בנוגע למינים הפולשים בישראל.⁴ מיני העצים בישראל סווגו לפי קטגוריית הפלישה שלהם בישראל, כפי שמופיעה בספר הצמחים הפולשים בישראל,⁴ ובנוסף נקבעו קריטריונים של יכולת זיהוי המין ופוטנציאל הנזק שהמין הפולש יכול לגרום כעקרונות מנחים לבחירת המינים שיקבלו פטור גורף. על בסיס קריטריונים אלו בוצע סינון של מיני העצים, כדי לגבש רשימה של מיני עצים שמתאימים להיכלל בפטור.
3. הוועדה גם בחנה האם יש עצים שתכלית הפקודה (הגנה על ערכים אקולוגיים, נופיים, סביבתיים או היסטוריים) לא מצדיקה הגנה עליהם מפני כריתה או העתקה. לצורך כך נבחנו הפעולות השונות המערבות כריתה והעתקה של עצים. תהליך זה העלה שני סוגי נסיבות שבהם כריתה או העתקה של עצים אינה מהווה פגיעה בסביבה או בערכים אחרים: עצי משתלה ועצי מטע.
4. לקראת השלמת העבודה נבחנו רגולציות משיקות ונמצא הצורך להתאים את הפטור לתקנות תקנות עצי הדר ואבוקדו, שהותקנו בשנת 2016.

ב. שיח עם בעלי עניין, עם מומחים ועם קבוצות מהציבור

5. העבודה המקצועית על בחינת הסוגיה וגיבוש פתרון בוצעה על-ידי הוועדה המייעצת לשר. הוועדה כוללת נציגים של כל הגורמים הרלוונטיים ממשרדי הממשלה וכן נציגי ציבור מקצועיים ונציגי אקדמיה. תהליך העבודה של הוועדה כלל חשיבה ובחינה רציפה, כולל איסוף מידע ממקורות נוספים. רשימת חברי הוועדה:
 - 5.1. חגי שניר – יו"ר הוועדה, פקיד היערות הראשי, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
 - 5.2. ישראל גלון – פקיד יערות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
 - 5.3. סוהיל זידאן – קק"ל.
 - 5.4. אביב אייזנבנד – קק"ל.
 - 5.5. מנחם זלוצקי – המשרד להגנת הסביבה.
 - 5.6. מרגרטה וולצ'אק – רשות הטבע והגנים.
 - 5.7. אלון רוטשילד – נציג ציבור (החברה להגנת הטבע).
 - 5.8. ד"ר ז'וזה גרינצוויג – נציג האקדמיה.

⁴ הצמחים הפולשים בישראל – ז'אן-מארק דופור-דרור, 2010.

נספח ב' – כימות עלויות הרגולציה הקיימת

1. להלן מוצגות טבלאות התחשיב של העלויות השנתיות שחובת הרישיון הקיימת מטילה על המפוקחים ואת המשאבים הממשלתיים שנדרשים כדי לטפל אותן בקשות. ההערכה בוצעה באופן שמרני על מנת שלא להפריז בהיקף הזמן ובעלויות הכרוכות בתהליכים השונים.
2. התחשיב מתייחס רק לבקשות לכריתה או העתקה של עצים המשתייכים לקבוצות העצים שמתוארות בחלק א' של הדוח.
3. התחשיב להלן מביא בחשבון רק עלויות ישירות ומשאבים שניתן לשייך באופן ישיר. עלויות עקיפות, עלויות אלטרנטיבה והוצאות היקפיות לא נכללו במסגרת התחשיב ולכן יש להביא בחשבון שהעלות המלאה גבוהה יותר.

עלות ישירה לציבור							מספר בקשות בשנה	
ימי המתנה – משקי	סך עלויות – משקי (₪)	ימי המתנה לבקשה	אגרה לבקשה (₪)	עלות בירוקרטיה לבקשה (₪)	עלות לשעת עבודה (₪)	שעות עבודה לבקשה		
2,100	38,640	21	48	338	84.6	4	100	מינים פולשים
630	11,592	21	48	338	84.6	4	30	עצי מטע
21,000	386,400	21	48	338	84.6	4	1,000	משתלות
23.730	436,632						1,130	סה"כ

משאבים ממשלתיים					מספר בקשות בשנה	
סך שעות עבודה	מספר בקשות מורכבות	שעות עבודה לבקשה מורכבת	מספר בקשות פשוטות	שעות עבודה לבקשה פשוטה		
315	5	6	95	3	100	מינים פולשים
171	27	6	3	3	30	עצי מטע
3,600	200	6	800	3	1,000	משתלות
4,086					1,130	סה"כ